

## **DOSSIER.**

# **INEQUIDAD RURAL, DESARROLLISMO Y POLÍTICAS DE REFORMA AGRARIA. EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LA DÉCADA DE 1950**

*Silvia Lázzaro*  
CONICET – IDIHCS/UNLP/CONICET  
slazzaro@isis.unlp.edu.ar  
slazzaro@conicet.gov.ar

### **RESUMEN**

Sobre la base de la amplia difusión del proceso de Reforma Agraria que se generó en varios países de América Latina a partir de fin de la década de 1950, abordamos aquí las propuestas generadas en Argentina en torno a la reforma y/o transformación agraria en el ámbito de la región pampeana y particularmente en la provincia de Buenos Aires. Resulta evidente que estos planteos que se proponen –insertos en la lógica de la acumulación capitalista- están alejados de objetivos de índole redistributiva, razón por la cual nos interesa avanzar en la investigación en torno a sus propósitos, estrategias, logros y limitaciones.

**Palabras claves:** Reforma Agraria; Transformación agraria; Desarrollismo.

### **ABSTRACT**

Based on the wide dissemination of the process of agrarian reform that was built in several countries of Latin America since the end of the 1950s, we address here the proposals generated in Argentina about reforming and / or agrarian transformation in area of the Pampas region and particularly in the province of Buenos Aires. Clearly these statements-inserts proposed in the logic of capitalist accumulation are far from such redistributive goals, which is why we want to advance the research around its purposes, strategies, achievements and limitations.

**Keywords:** Land Reform; Agricultural Transformation; Developmentalism.

### **INTRODUCCIÓN**

Las propuestas de desarrollo -o de *reforma agraria*, como eufemísticamente se las ha denominado- generadas hacia fin de la década de 1950- se perfilan, en el nivel discursivo, como potenciales estrategias de cambio de la situación estructural de la economía nacional, en tanto el régimen de tenencia y la conformación social rural vigente, se exhiben como causas fundantes del atraso de la productividad agraria.

En función de ello nos interesa abordar aquellos aspectos que tienen que ver con los proyectos de *desarrollo y transformación rural* y con los intentos de la entonces denominada *reforma agraria*. Es manifiesto que estos planteos de desarrollo que se proponen –insertos lógicamente en la racionalidad de la acumulación capitalista–, están alejados de objetivos de índole netamente redistributiva, por lo que nos interesa avanzar en la investigación en torno a sus condicionantes, a sus propósitos, a las políticas a implementar para llevarlos a cabo, y a sus logros y limitaciones; centrándonos en los procesos que se generaron en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, los que van a poner de manifiesto características parcialmente divergentes.

La consideración del contexto más global que, desde distintas vertientes, concede el adecuado marco para la comprensión integral del problema planteado se impone, fundamentalmente el proceso signado por la indiscutible hegemonía de Estados Unidos, y las peculiares relaciones interregionales en el ámbito de América Latina.

De fin de la década de 1940 data el *manifiesto* de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), en el que se expone un diagnóstico de la situación de la economía latinoamericana, destacando su condición periférica y su inserción como tal en la economía internacional. En efecto, partiendo de la división internacional del trabajo y de la constatación empírica de la existencia de términos de intercambio negativos para los países exportadores de productos primarios, se comprueba que se dan fuertes oscilaciones en el volumen de la demanda y de los precios internacionales de los mismos, lo que provoca fuertes contracciones en la capacidad de importación, y por lo tanto un alto grado de vulnerabilidad externa. También se advierten severas restricciones estructurales en la transferencia de progreso técnico de los países centrales hacia los periféricos, dada la mayor concentración de innovación tecnológica en los productos industriales que éstos importaban. Ante este estado de la cuestión, la solución debía encauzarse a través de la industrialización, priorizando en un comienzo aquel tipo de industria que fuese capaz de sustituir los bienes importados más escasos y estratégicos. Pero en estas condiciones, el funcionamiento de la economía no podía ajustarse solamente a los dictados del mercado, ni incorporar una dinámica conforme al interés privado de los empresarios capitalistas, sino que era imprescindible que lo hiciese en el sentido adecuado para superar los desajustes del comercio exterior e incorporar procesos productivos complejos que elevasen el valor agregado nacional, absorbiendo el mayor progreso técnico posible. Se trataba, así, de una

*[...] industrialización planificada...que se convirtió en el eje de un gran proyecto desarrollista que perseguía la incorporación masiva de la técnica moderna, la reforma agraria y la democratización política<sup>1</sup>.*

Consideramos necesario referirnos a este conjunto de ideas que constituyen el corpus fundamental de la producción teórica de la Cepal, al menos durante sus dos primeras etapas doctrinarias, entre 1948 y 1963, en tanto se constituye en punto de partida para una conceptualización de la categoría de desarrollo económico, fundamental en el ámbito y en el tiempo de la temática que nos ocupa en este trabajo<sup>2</sup>. En efecto, el desarrollo se concibe fundamentalmente como un proceso de cambios de estructura: a partir de una especial interpretación de los procesos que regulan las relaciones entre los países centrales y periféricos, la Cepal pone el énfasis en un conjunto de reformas estructurales que es necesario encarar de manera global en función de superar los obstáculos para el desarrollo. En este contexto es fundante también hacer referencia al uso político de este concepto de desarrollo como cambio de estructuras. Sus orígenes se remontan al período de la segunda postguerra, momento a partir del cual el tema del desarrollo económico se difundió en diversos ámbitos politizados de las sociedades latinoamericanas. Los gobiernos regionales comenzaron a presionar al de Estados Unidos, con el objetivo de que éste se comprometiera en un plan de asistencia económica similar al del Plan Marshall. Estados Unidos elude este compromiso, aunque deja en claro la necesidad de que los países latinoamericanos se comprometieran a generar un clima propicio para la inversión privada extranjera, operando fundamentalmente a través del control de la inflación y de la estabilidad cambiaria. Sin embargo esta situación va a modificarse sustancialmente con el triunfo de la Revolución Cubana, a fin de 1958. Es entonces cuando el gobierno de Estados Unidos toma conciencia de la necesidad de implicarse en un vasto plan de asistencia económica para toda la región: es evidente la necesidad de posibilitar un crecimiento armónico, que preserve las estructuras, en lugar de hacerlas estallar<sup>3</sup>. Es por ello que la Cepal va a fundamentar la política de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales, en la función del Estado como orientador, promotor y planificador y en una reforma y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional. Esta corriente de ideas tuvo probablemente su culminación política en 1961 en la Carta de Punta del Este y en la concepción inicial, y nunca realizada, de la Alianza para el Progreso. En esta ocasión los gobiernos latinoamericanos, dentro de un nuevo esquema de cooperación internacional multilateral con Estados Unidos expresaron su decisión de impulsar y realizar ese conjunto de

políticas, utilizando la planificación como instrumento para plasmarlas en la realidad<sup>4</sup>. Sin duda el estructuralismo latinoamericano de la Cepal fue sumamente influyente en la teoría económica y las políticas de desarrollo en América Latina entre fin de los años 40 y mediados de los 60. Los planteamientos más importantes fueron la elaboración del modelo centro-periferia; la interpretación del proceso industrializador latinoamericano; la tesis del deterioro tendencial de la relación real de intercambio para los países exportadores de productos primarios; el análisis de los obstáculos a que se enfrentó la industrialización; la elaboración de recomendaciones políticas de desarrollo, centrando en este caso su atención tanto en aspectos externos (desequilibrios de la balanza de pagos, asistencia exterior, etc.) como en los obstáculos internos al desarrollo latinoamericano (subempleo, distribución regresiva del ingreso, marginalidad, etc.). Independientemente de las críticas que la teoría del subdesarrollo de la Cepal recibió desde distintas vertientes de opinión -incluso algunas provenientes de economistas y sociólogos pertenecientes a la misma Cepal, precisamente los que luego van a pasar a sustentar el enfoque de la dependencia-, la consignación de las principales líneas argumentales de este organismo es fundante como marco contextual para el problema que nos interesa analizar.

Las críticas que se lanzaron contra la teoría de la Cepal -análisis que no incluimos en este artículo- ponen énfasis en general en la ambigüedad teórica, la incapacidad para superar la teoría convencional del comercio internacional, el apoyo a políticas reformistas y tecnocráticas de desarrollo, y su tendencia a proponer modificaciones sólo en la estructura productiva, sin referencia alguna a las relaciones de producción y a los vínculos de éstas con las fuerzas productivas. Desde la perspectiva de la economía más convencional (neoclásica y keynesiana) se critica a la Cepal por la confianza excesiva en las virtudes de la industrialización, la que luego demostró estar muy lejos de ser el remedio de todos los males, en tanto sigue generando concentración de la renta, exclusión social, desempleo crónico y aumento de la dependencia externa<sup>5</sup>.

Sobre la base de estos lineamientos analizamos el proceso no menor centrado en el interés de arribar a una *reforma* o *transformación* en el ámbito de la región pampeana, particularmente en la provincia de Buenos Aires.

Sin desconocer que las propuestas de reforma agraria en Argentina son atípicas en relación a los procesos generados en otros países latinoamericanos como México, Bolivia, Cuba, Nicaragua, etc., lo que en parte se explica por la relativa relevancia que tuvo la agricultura familiar y la basada sobre explotaciones capitalistas de extensión mediana, y por el

grado de urbanización alcanzado, el tema no estuvo ausente de las agendas políticas de los diferentes gobiernos.

### TRANSFORMACIÓN Y REFORMA AGRARIA

Como respuesta a la constante situación de *emergencia* en relación a los arrendamientos rurales, vigente durante todo el período de los gobiernos peronistas, se elaboran a partir de 1957 distintos *planes de transformación agraria*; sus propósitos fundantes son el acceso del productor rural a la propiedad de la tierra y el retorno gradual a un régimen de libre contratación, tendiendo a superar la situación generada por una prolongación casi ininterrumpida de medidas de excepción, causantes de un estado de tensión constante entre propietarios y arrendatarios. La *transformación* -que debería realizarse con *alto sentido social*, es decir, desprovista completamente de cualquier tipo de proceso que implicara el *quebranto o despojo de propietarios*- tiene como objetivo prioritario propiciar el arraigo de los actuales arrendatarios como propietarios de la tierra que ocupan, haciendo por fin realidad el principio recurrentemente mentado de *la tierra para quien la trabaja*<sup>6</sup>. Es el mismo sector de los grandes propietarios el que estimula este sistema *negociado* que propicia el acceso del arrendatario a la propiedad de la tierra; y ello es así porque es fuerte la certeza de que por esa vía no se deriva seguramente hacia una modificación en la estructura misma de la tenencia, sino que tan sólo se arribará a mejoras en las normas de funcionamiento del sistema. No obstante, no se alcanzan los resultados esperados, permaneciendo un panorama inquietante de discordancias que incluye tanto a los propietarios como a los arrendatarios; en el primer caso, son evidentes los obstáculos existentes para recuperar la libre disponibilidad de sus explotaciones y para obtener una retribución proporcionada al costo de vida y al producido de sus tierras; y en el caso de los arrendatarios es manifiesto su recelo e inseguridad frente a la factibilidad del vencimiento en masa de todos los contratos, lo que provocaría la imposibilidad de conseguir nuevas tierras para explotar. Estas instancias de políticas de transformación se reiteran entre 1958 y los primeros años de la década del 60.

Independientemente de las diferencias existentes entre los distintos planes de *transformación agraria*, ninguno alcanzó un resultado gravitante, siendo, por el contrario, reducido su alcance y casi total el fracaso de los propósitos planteados en su momento. El factor limitante más importante, a juzgar por los distintos programas intentados, fue el financiero. El exagerado valor venal de la tierra se exhibe como fundamento de tal situación, frecuentemente asociado a una baja rentabilidad de la empresa agropecuaria, en gran parte a causa de la sobrevalorización de la propiedad rural. A esta realidad se acopla, por un lado, la política de arrendamientos

efectivamente en vigencia, con sucesivas prórrogas que no son lo suficientemente previsoras como para que -a través de su esquema operativo- contribuyan a un uso más racional del suelo, comprometiendo seriamente la productividad; y por otro lado, los problemas emergentes de la escasez de crédito bancario que dificulta los objetivos de *transformación agraria*.

Estos sucesivos planes -sin resultados relevantes a la vista y con algunas diferencias en las estrategias a implementar- convergen en un objetivo común: lograr un funcionamiento más preciso, mejor articulado y más flexible del sistema vigente, que logre encauzar el tránsito hacia otro sistema en el que las intervenciones estatales (congelamientos, prórrogas, planificaciones) se diluyan definitivamente. Lejos están los distintos planes de transformación agraria de intentar modificar el sistema de tenencia, redistribuir el ingreso, poner en actividad tierras ociosas o contribuir al incremento del empleo rural. Si bien es cierto que continúa el proceso de incremento de la superficie bajo el régimen de propiedad, esta situación para nada indica la conversión lineal de arrendatarios en propietarios, sino que ello más bien se articula con todo un proceso de transformación y complejización de la base productiva rural, y por ende también de la estructura social del ámbito agrario.

A fin de 1950 las Naciones Unidas recomiendan a la FAO la realización de un estudio sobre los regímenes de propiedad rural y su relación con los bajos niveles de desarrollo. La existencia de latifundios de cultivo extensivo -característica de la estructura agraria de América Latina- era lo que determinaba la baja producción de alimentos y las deficientes condiciones sociales de la población rural.

*En alguno de los países más importantes de América del Sur abunda la tierra cultivada y la tierra cultivable en relación con la población, pero la concentración de la propiedad en latifundios reduce a una gran parte de la población rural, a la condición de "peones" cuyo nivel de vida es muy bajo, o de pequeños agricultores con condiciones de arrendamiento muy precarias<sup>7</sup>.*

El citado informe propone distintas medidas, según las características de cada país: sustitución del sistema de arrendamientos por el de propiedad; creación de cooperativas de crédito y de comercialización; y servicios de capacitación y asistencia tecnológica y desarrollo de las industrias rurales<sup>8</sup>.

En América Latina, la Cepal también viene realizando elaboraciones al respecto, con el protagonismo de Raúl Prebisch: fundamentalmente se plantea la existencia de un problema agrario, cuya causa es el lento

crecimiento de la producción, desnivelado en relación a las demandas nacionales e internacionales. Sobre la base de este diagnóstico se sostiene que el aumento de la producción debe lograrse mediante procesos de cambio tecnológico que incrementaran los rendimientos de la tierra. Y es desde esta perspectiva donde se manifiesta como impostergable la concreción de la reforma agraria; los criterios que avalan su necesidad son los siguientes: en primer lugar, realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con relevantes consecuencias económicas, sociales y políticas; en segundo, satisfacer la demanda de una población en pleno proceso de crecimiento; y finalmente, elevar el nivel de vida del ámbito rural; pudiendo arribarse a los dos últimos objetivos mediante el aumento de la productividad agrícola<sup>9</sup>. No obstante, para alcanzar este incremento de la productividad la principal estrategia no se reconocía en la transformación del régimen de tenencia.

Posteriormente a la Revolución Cubana, la Alianza para el Progreso, reivindica la reforma agraria como alternativa al proceso revolucionario cubano, y al tratamiento específico que en Cuba se le dió a la cuestión agraria. En este contexto es permanente el énfasis en torno a la necesidad de la reforma agraria, del progreso social, de la rápida elevación de los ingresos y del nivel de vida de los sectores más desprotegidos, de la distribución más equitativa de la renta nacional y de la industrialización. Esto no hace más que manifestar la nueva situación de hegemonía detentada por Estados Unidos a nivel mundial, a la vez que se erige en el marco contextual preciso para el análisis y la valoración de las políticas agrarias generadas<sup>10</sup>.

En efecto, desde fin de la década de 1950 y durante la del 60, la ideología liberal y el desarrollismo se constituyen en el marco imprescindible para la nueva inserción dependiente de la economía argentina en la fase de la internacionalización del capital bajo la hegemonía norteamericana<sup>11</sup>.

La incorporación a este modelo de acumulación, signado por la penetración de las transnacionales como eje esencial, está condicionado por dos tipos de procesos. En primer lugar, un país que exhibe un mercado interno amplio y con una demanda diversificada, recursos naturales disponibles, mano de obra calificada, economía exportadora generadora de excedentes y divisas para hacer frente a los servicios del capital extranjero, y un sector público capaz de proveer los principales insumos que el nuevo sistema de acumulación requiere. En segundo lugar, y no obstante las ventajas antes mencionadas, el país muestra también una estructura social compleja, en tanto interactúan un sector terrateniente con experiencia para defender los excedentes que genera, un sector de la burguesía nacional no monopólica que intenta –cada vez con menor probabilidad de éxito–

mantener su presencia en el mercado interno, y una clase obrera organizada, comprometida con la defensa de sus derechos y dispuesta a movilizarse y a negociar para establecer alianzas en favor de sus intereses. Es evidente la complejidad de esta instancia política y socioeconómica. Se imponía reordenar eficientemente el capitalismo local, y en este sentido la estrategia seguida por el desarrollismo tiende a articular simultáneamente los ingresos del sector agrario y los beneficios que imponía el capital extranjero.

En este contexto general el tema y la discusión en torno a la reforma agraria adquiere una fuerte presencia en el país, entre sus impulsores, por supuesto, pero también entre sus tradicionales detractores, convulsionados e inquietos ante las potenciales iniciativas en este sentido. Es inteligible la actitud de recelo e inseguridad de los grandes propietarios, ante propuestas que enfatizan procesos tales como expropiaciones, indemnizaciones, impuestos a la herencia o mayor ingerencia del Estado, sobre todo cuando este tipo de proposiciones se inscriben en un especial contexto regional que prioriza la concreción de reformas agrarias en los países de América Latina.

#### **PERFILES DE LA PROPUESTA DEL DESARROLLISMO EN TORNO A LA PROPIEDAD Y TENENCIA DE LA TIERRA**

Arturo Frondizi asume como Presidente a comienzos de 1958 y no tarda en exhibir un explícito discurso contradictorio respecto a lo que habían sido sus propuestas pre-electorales y el Programa de Avellaneda de 1945<sup>12</sup>; si bien éste no había sido modificado, sino incorporado a la plataforma electoral del radicalismo en agosto de 1957, la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) introdujo cambios que modificaban sustancialmente el texto original y reformista de la Carta del Movimiento de Intransigencia y Renovación (MIR)<sup>13</sup>.

Evidentemente, Frondizi fue extremadamente cauto al no insistir sobre aspectos que pudieran afectar negativamente a los sectores más tradicionales del poder. Y es en este contexto donde cobra sentido la regresión realizada en varias de las líneas políticas antes consensuadas. El Programa de Avellaneda propicia en lo económico la entrega de la tierra *a quien la trabaja* en forma individual o cooperativa y la defensa de los pequeños productores contra acaparadores o monopolios (*la reforma agraria inmediata y profunda*); la nacionalización de todas las fuentes de energía nacional, de los servicios públicos y monopolios extranjeros; el



desarrollo industrial y la reforma financiera que recargara impositivamente las rentas no obtenidas a través de la labor personal<sup>14</sup>. Desde la reforma agraria *inmediata y profunda* se va transitando hacia otra concepción, según la cual la estructura agraria atrasada no reconoce su causa en el hecho de que *la tierra pertenezca a uno o a mil propietarios*, sino en que se mantenga al margen de las formas capitalistas avanzadas de producción. El punto decisivo pasa a ser, entonces, el incremento de la productividad, vía incorporación de capitales y tecnología, lo que manifiesta una proposición desviada del primigenio plan gubernamental.

Desde la perspectiva de la teoría desarrollista, la convergencia de distintas variables de orden económico y social, ha configurado un especial y determinante rol para el sector agrario pampeano: en efecto, el manifiesto incremento de la población, concentrada en las ciudades, registra crecientes niveles de consumo, lo que diversifica y aumenta la demanda de bienes durables y de materias primas industriales. Por su parte, el agro no ha progresado en la misma medida, fundamentalmente por falta de capitales y de insumos tecnológicos capaces de *modernizar* las exportaciones; la escasa productividad que ello significa, sumado al incremento del consumo interno de sus productos, reducen necesariamente los imprescindibles saldos exportables<sup>15</sup>. Hay que archivar definitivamente –afirma Rogelio Frigerio– la imagen de una Argentina fundamentalmente agropecuaria y de un sector que abastece normalmente el consumo interno:

*Esta imagen idílica de la Argentina simplemente ya no existe [...] El agro y la industria necesitan hoy, no dentro de veinte años, el vigoroso desarrollo de la industria pesada, de fuentes de energía, transportes y caminos. Estas son las bases ineludibles de la supervivencia y expansión de la economía argentina en el mundo de la década del 60*<sup>16</sup>.

La producción agraria pampeana continúa ocupando un lugar central en el sostenimiento del sistema, en tanto conserva el doble rol estratégico de ser, por un lado, la principal fuente de divisas para pagar las importaciones y solucionar los desequilibrios de la balanza de pagos, y, por otro, responder a las necesidades del consumo del mercado interno. Pero los niveles de crecimiento de la producción no permitían aún en este momento satisfacer ambas demandas, lo que explica que las crisis del sector externo, al desequilibrarse la balanza de pagos, se convirtiesen en una constante.

Las soluciones que desde el Desarrollismo se proponen parten de desacreditar aquellas concepciones según las cuales la tenencia de la tierra, concentrada en manos de los sectores terratenientes, es el elemento

fundamental del problema agrario argentino; procuran considerarlo dentro de la problemática general del subdesarrollo, siendo el objetivo transformar las explotaciones agrarias en verdaderas empresas, y por tanto *la cuestión agraria es un problema de incremento de la productividad, la que se resuelve con la incorporación de capitales y de tecnología*<sup>17</sup>. El problema se erigía así en *un solo para el agro y la industria: el subdesarrollo*. De allí que se condenen las ideas que vienen postulando desde hace tiempo los *teóricos* de la *reforma agraria*, caballito de batalla de la programática reaccionaria de las tituladas izquierdas argentinas<sup>18</sup>.

### INICIATIVAS Y CONCRECIONES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Dentro de la misma UCRI *algunos sectores se mantuvieron en la etapa reformista por un período más extenso*<sup>19</sup>: es el caso del gobierno de la provincia de Buenos Aires, encabezado por Oscar Alende, que intenta poner en práctica algunas de las medidas propuestas originariamente, entre ellas la reforma agraria, a través de transformaciones graduales y/o parciales del sistema en cuestión.

Es que objetivamente la estructura de la tenencia de la tierra manifiesta un evidente desequilibrio.

Según datos del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola para 1965, ha quedado demostrado que ni siquiera en los países escasamente industrializados de la zona templada, como es el caso de Argentina, se ha roto la *ecuación tradicional concentración latifundista/pulverización minifundista*<sup>20</sup>. En este país, en el que la industria manufacturera representa cerca de la tercera parte del producto bruto interno, las explotaciones de tipo latifundista representan el 0,8%, controlan el 40% de la tierra, ocupan apenas el 6% de la mano de obra agrícola y contribuyen con el 15% del valor de la producción; y en el otro extremo de la escala, las unidades de tipo minifundistas constituyen el 43%, disponen del 3% de la tierra, soportan una carga laboral del 30% de la mano de obra y aportan casi tanto como los latifundios (el 12% de la producción). Esta imagen del campo argentino demuestra que es muy elevada la concentración de la tenencia agraria y muy bajo el nivel de eficiencia de la gran explotación latifundista, ya que con el 40% de la tierra produce apenas un valor equiparable al de los sectores minifundistas que operan con el 3%. A su vez las explotaciones intermedias representan no sólo el mayor aporte en el valor de la producción agropecuaria (47%), sino la mayor capacidad ocupacional de mano de obra agrícola (39%); y es a este proceso social al que debe atribuirse que las políticas populistas no se hayan orientado hacia la reforma agraria, sino tan sólo hacia la regulación de rentas y aparcerías.

¿Frente a este panorama, qué procesos se generan en la provincia de Buenos Aires?

En el Mensaje inaugural, al asumir la gobernación el Dr. Alende, las referencias son constantes en torno a la necesidad de *emancipar el país*, apuntando a lograr una democracia que, *superando los aspectos formales, penetren la raíz del conflicto presente dando vida y vigencia plena a la justicia social*<sup>21</sup>. Sobre esta base, aborda aspectos articulados con la producción y la productividad; el rol y la gravitación del trabajo organizado; la distribución del ingreso; la inversión y la expansión del mercado. Y frente al reconocimiento de poderosas deficiencias y desequilibrios en los ámbitos mencionados, propone la ineludible *acción tutelar del Estado*, sobre áreas particularmente sensibles como la acción social, la salud, la educación, los desequilibrios regionales, la atención al sector agropecuario, el desarrollo industrial, el sistema de transportes y el no menor problema de la energía<sup>22</sup>.

Desde el comienzo de la gestión alendista el interrogante fundante había sido el siguiente: *¿podía la provincia iniciar un camino de crecimiento económico, social y productivo, autosostenido e independiente?* La respuesta fue afirmativa, y por tanto las condiciones que debían generarse consistían en la formulación de un *proyecto nacional compartido y coherente*; la determinación de *prioridades*; la orientación por parte de un Estado autónomo y gestor, que marcara y ratificara la tendencia a través de la inversión pública y la promoción de sus propias empresas y reparticiones, dentro de un marco de continuidad y participación popular.

Pero entonces no se manifestaban aquellas premisas básicas, y se requería propiciarlas.

Un proceso político obstruía la situación: las divergencias entre el perfil de la administración nacional y provincial. Proscripto el peronismo, los gobiernos surgidos en 1958 carecían de la total legitimidad, propia de procesos democráticos normales; lo que obligó a interpretar, a través de políticas específicas, los reclamos de las mayorías, privadas de su expresión plena. Y fue este el intento primigenio –afirma Alende–, y así se programó, afrontando el desafío, en un momento políticocomplejo, del crecimiento con justicia social. Por el contrario, en el gobierno nacional

[...] *las presiones continuas de Frigerio por acumular poder y la inestabilidad militar –poder real con el que Frondizi debió negociar todo– originaron un férreo condicionamiento, con traducción concreta en políticas económicas antipopulares*<sup>23</sup>.

Respecto al sector agrario, Alende destaca la exigencia de orientar las políticas específicas hacia el aprovechamiento máximo de la *natural riqueza de la provincia: las tierras aptas para la producción*. Éste era el ámbito en el que debía comenzar el proceso *transformador y reparador*. Así, el tema de la *explotación extensiva y racional de la tierra* forjaba un estrecho

vínculo con todo el proceso de desarrollo económico, pero los obstáculos a remover eran múltiples y complejos:

*[...] Los intereses afines al régimen de tenencia de la tierra han hecho sentir su influencia en el pasado y suponemos que la defensa de las actuales estructuras se realizará apelando a todos los recursos imaginables. La propiedad de la tierra no derivó entre nosotros del trabajo sino del reparto político. Los dueños fáciles no estuvieron dispuestos a trabajarla, sino a explotar el trabajo directo de los medieros, aparceros y arrendatarios o a especular con su venta a medida que las tierras se valorizaban al sólo influjo del esfuerzo colectivo del país [...] Si bien en la actualidad hay numerosos propietarios que se constituyen en promotores activos del progreso nacional, la anomalía originaria hace sentir todavía su influencia retardataria<sup>24</sup>.*

La deformación y el subdesarrollo de la economía bonaerense – afirma Aldo Ferrer, Ministro de Economía y Hacienda provincial- están íntimamente vinculados a la crisis de desarrollo económico que caracteriza la situación actual del país; el futuro de la provincia depende, en gran medida, del éxito de una política nacional que encare la eliminación de las insuficiencias básicas de nuestra economía. El desarrollo equilibrado debe lograrse mediante un *crecimiento armónico del agro y la industria*, la expansión de las industrias dinámicas y la solución del estrangulamiento externo a que estamos sometidos por la excesiva dependencia de las importaciones y la insuficiencia de nuestras exportaciones. En este contexto –continúa Ferrer- el gobierno de la provincia está abocado a un plan de desarrollo económico que reconoce tres puntos de apoyo: energía, caminos y reforma agraria. Numerosos índices reflejan el atraso y la deformación de la provincia en estos aspectos. En este marco, la estructura agraria provincial está caracterizada por el latifundio y el minifundio, y ambos atentan contra el progreso del agro<sup>25</sup>. Por tanto,

*Pretender capitalizar y tecnificar el campo sobre esta estructura legal de tenencia de la tierra es pretender pasar del latifundio despoblado e improductivo a la plantación centroamericana con gran densidad de mano de obra ocupada y bajísimos salarios reales. El camino a seguir lo marcan los Estados Unidos y otros países desarrollados con explotaciones agrarias apoyadas sobre unidades económicas altamente capitalizadas y tecnificadas<sup>26</sup>.*

Ninguno de los tres planes elaborados por la provincia: vial, energético y agrario –asevera Alende, a comienzos de 1959- pueden abordarse aisladamente; por el contrario, sólo mediante un equilibrado desarrollo conjunto puede llegarse a la meta establecida. Sin embargo el derrotero no era viable en el corto plazo, habida cuenta de los escollos que se presentaban; durante los últimos veinte años la explotación agropecuaria en la provincia arroja datos que permiten llegar a algunas certeras conclusiones: en primer lugar, el área total cultivada no ha variado, existiendo un desplazamiento de los cultivos específicos de chacra a favor de cultivos forrajeros, o sea que *la estancia tiende a comerse a la chacra*; en segundo lugar, en tanto el área de pasturas naturales permanece invariable en más de un 60%, en el resto, de menos de un 40% existe una fluctuación en el uso del suelo entre agricultura y ganadería de acuerdo a las oscilaciones del mercado; y por último es evidente un estancamiento de la producción global, si se tiene en cuenta que el mayor consumo interno lleva a menores saldos exportables, y que la población ha aumentado significativamente en los últimos veinte años. Tal estancamiento revela un peligroso retroceso, con evidente daño para la economía del país, si se tiene en cuenta que la provincia de Buenos Aires aporta a la Nación el 42,5% de su producción agropecuaria total.

*Esta es la estructura regresiva y antinacional que poderosos intereses pretenden mantener, tratando de evitar que una Reforma Agraria íntegral lleve a una explotación racional del suelo y a un aumento de la producción [...] El pequeño aumento de la productividad habido como consecuencia de la tecnificación y mecanización rurales, en los últimos 20 años, no ha producido ningún efecto o ha sido absorbido por otros factores que han anulado este incremento, con lo que se demuestra que con la sola tecnificación y mecanización nada se logrará o muy poco, si al mismo tiempo no se encara con decisión y coraje el problema del cambio de la estructura<sup>27</sup>.*

Ante esta situación la opción es simple en su enunciación: *O se trata de mantener el sistema o se lo cambia* –dice Alende en 1959- *y el camino implica la ejecución de la reforma agraria<sup>28</sup>.*

## **LA REFORMA AGRARIA: CRITERIOS E INTERESES ENCONTRADOS**

La concreción de la reforma agraria se muestra como imprescindible.

*Una reforma agraria que no es más que un capítulo de la política agraria que abarca todo el estudio de la propiedad rural: su régimen, su productividad, comercialización, industrialización, población, tecnificación, incorporación de nuevas áreas de producción, colonización, cooperativismo [...]*<sup>29</sup>.

En julio de 1958 el Poder Ejecutivo provincial envía a la Legislatura el proyecto de ley pertinente.

En el Mensaje respectivo, suscripto por el gobernador, se destaca la necesidad de hacer la reforma agraria *en forma integral*<sup>30</sup>, para lo que es prioritario comenzar por la *regulación del régimen de tenencia de tierras*, por un sistema crediticio adecuado a las necesidades del productor, y por el impulso al desarrollo de elementos coadyuvantes de promoción económico-agraria (caminos, energía, industria, mercados)<sup>31</sup>.

Este proyecto de ley se presenta como un *excelente instrumento* para *iniciar de modo radical la reforma agraria en la Provincia*, fundamentalmente por dos tipos de razones que tienen que ver con las transformaciones básicas esperadas: en primer lugar desde el punto de vista jurídico, pues si bien el texto respeta el *derecho de dominio*, no reconoce el abuso a que puede arribarse por un ejercicio desmedido del mismo, en oposición a los *intereses de la colectividad*. En efecto:

*[...] No queremos -afirma el Mensaje- que la propiedad agraria se convierta en exclusivo patrimonio de un grupo, sino en un derecho del que disfrute el mayor número de trabajadores rurales y de conformidad con principios inspirados en el progreso económico y social del campo*<sup>32</sup>.

Lejos de los propósitos del gobierno provincial crear un clima de inquietud en el ámbito agrario. Por el contrario, la finalidad apunta a impulsar al pequeño productor a un trabajo eficaz, cuya producción intensiva y diversificada dé respuestas a las necesidades del mercado interno, obteniendo también los máximos saldos exportables. La prioridad es extirpar al *gran latifundio, exclusivista, absorbente y retrógrado*, e incorporar la tan mentada *función social* de la tierra.

En segundo lugar, desde el punto de vista económico, en función de que la ley tiene como principal propósito transformar en forma radical la situación precaria por la que atraviesa un número significativo de trabajadores rurales. En este sentido, es urgente la conversión de arrendatarios en propietarios, en tanto estrategia óptima para afianzar un ajuste efectivo en la estructura social agraria. En este contexto, el asentamiento de familias rurales conlleva una utilidad múltiple: permite

*introducir una cuña en los campos de cultivo extensivo, que excluyen la radicación del hombre en la tierra; posibilita que la explotación ganadera no la realice únicamente la naturaleza, sino que se cumpla por medio del esfuerzo del hombre y de la técnica; y amplía la producción intensiva y diversificada, que pueda abastecer el mercado de consumo interno y también obtener saldos exportables.*

Los fundamentos prioritarios que justifican los anteriores propósitos quedan explicitados en el Mensaje del Gobernador: la urgencia de evitar la profundización de la pauperización en el campo, de mejorar sus condiciones de vida, elevar el nivel cultural de la población, y especialmente *evitar que el hombre rural joven, después de haber conocido centros urbanos, juzgue incompatible con su progreso, perdurar y continuar en un medio carente de todo lo que constituye el bienestar ciudadano.*

Las estrategias entonces expuestas para llevar a la práctica esta reforma agraria se sistematizan en la enunciación de cuatro procesos fundantes:

- \* Adquirir campos de tipo *latifundístico* para subdividir en unidades económicas de producción y radicar en ellas preferencialmente a familias rurales que vivan en esos campos, o en explotaciones cercanas, y *a todo otro hombre radicado en la tierra pero sin tierra.*

- \* Establecer un régimen de concurso para adjudicar los predios y confiar a comisiones de adjudicación las propuestas ante el Ministerio de Asuntos Agrarios.

- \* Indemnizar los campos que se adquieran por expropiación, pero *sinderecho a especulación.*

- \* Fomentar el parcelamiento de la propiedad privada y *sobre todo la reforma agraria en las tierras ejidales, y la que tienda a intensificar la producción granjera.*

El plan de reforma agraria utilizaría dos instrumentos preferenciales: por un lado, una acción impositiva que presionaría a los propietarios para elevar los niveles de productividad de sus tierras, volcarlas al mercado para su explotación por terceros, o venderla; por otro lado una eficiente política de colonización en tierras de propiedad privada, a través de un organismo provincial creado al efecto, el que contaría con los recursos generados por la presión impositiva; de este modo, las tierras obtenidas serían entregadas en propiedad previamente parceladas en unidades económicas familiares<sup>33</sup>.

El proyecto es valorado en la Legislatura por la bancada oficial como *ambicioso pero no audaz*: no es despojo ni arbitrariedad; no es reparto indiscriminado sino justo y prudente en su entrega:

*[...] no queremos llegar a la expropiación indiscriminada ni dejar un instrumento que, en lo sucesivo, pudiese ser usado con fines persecutorios [...] La expropiación representa [...] la herramienta que utilizará el Estado frente a la negativa o imposibilidad de compra de las tierras necesarias con destino a la colonización [...] Con este articulado romperemos la psicosis de que la improvisación en la adquisición, y en última instancia, en la expropiación iba a rondar nuestra futura obra de gobierno*<sup>34</sup>.

El tema de la expropiación está en el centro de las preocupaciones de los propietarios más concentrados. Según el criterio de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación —editorializa el diario *La Prensa*— corresponde a la nación y no a las provincias el derecho de fijar un régimen de fondo en materia de colonización; mientras tanto *en varias provincias se expropian campos en plena producción con el fin de subdividirlos, a pesar de que hay tierras de sobra del dominio fiscal*. Frente a esta disparidad de criterios —del ámbito nacional y de algunos gobiernos provinciales— todos han de respetar el derecho de propiedad; de lo contrario se corre el riesgo de que *el temor a las expropiaciones de campos detenga la iniciativa de inversores, nacionales o extranjeros, alarmados por la incertidumbre*[...]<sup>35</sup>.

No obstante, la perspectiva del Oscar Alende —cuyo gobierno propicia la reforma agraria y reconoce la factibilidad de la expropiación con las limitaciones a que antes hicimos referencia— es la más lúcida y cercana a la realidad provincial.

El punto de vista de la nación en torno a la reforma agraria —asevera Alende a comienzos de 1959— naturalmente es diferente a la apreciación que se tiene desde la provincia. En Buenos Aires hay pocas tierras fiscales sin aprovechar; en cambio el gobierno nacional debe contemplar las enormes extensiones de tierra fiscal existente en todo el país, por lo que el enfoque necesariamente no puede ser el mismo. En este contexto afirma que la política agraria de su gobierno *no está en pugna con el pensamiento del Dr. Frondizi en su orientación nacional, ni tampoco con la del Ministro Horne, sino adecuada a la realidad de Buenos Aires*<sup>36</sup>.

A poco de asumir Oscar Alende —y en consonancia con las fundamentaciones legislativas previas— somete a consideración de la Cámara de Diputados un proyecto de ley relativo a la expropiación del establecimiento *La Ventura*, en el partido de Coronel Suárez. Dos razones principales fundamentan la iniciativa, tal como lo afirman en el Mensaje respectivo el Gobernador y el Ministro de Asuntos Agrarios, Bernardo Barrere. La primera, consistente en reparar el perjuicio sufrido por un grupo de agricultores que, privados de la dirección de la cooperativa que los



organizaba, vieron frustrados sus propósitos de convertirse en los propietarios de lo que hasta el momento es un latifundio. La segunda, tendiente a realizar el programa reiteradamente enunciado: *la reforma agraria, anhelo nunca satisfecho a raíz de la oposición de regresivos intereses plutocráticos, encuentra así un anticipo de su ineluctable ejecución*<sup>37</sup>.

Luego la acción se orientó hacia campos que no solamente presentaban perfiles latifundísticos, sino que además impedían formar centros urbanos, *arrinconando a los pobladores entre el alambrado de la estancia y el de las vías ferroviarias*<sup>38</sup>. Es el caso del intento de expropiación en el partido de General Alvear de un campo de más de 9.000 has<sup>39</sup>.

También en el partido de 25 de Mayo la UCRI propone la expropiación de fracciones de campo de más de 8.000 has<sup>40</sup>. En este caso las explotaciones bloquean el crecimiento de importantes localidades cercanas al Ferrocarril Roca. Caso similar al anterior es el de campos de más de 12.400 has., en el partido de Olavarría<sup>41</sup>, que se constituyen en latifundios que *asfixian a pequeños centros poblados restándoles posibilidades de expansión*. Procesos similares estamos detectando en el partido de Pehuajó, Guaminí y Ayacucho y General Villegas<sup>42</sup>.

El Poder Ejecutivo Nacional se opuso a esta política agraria provincial, la que permaneció coherente conforme a las propuestas partidarias sostenidas hasta las elecciones de 1958; surge allí, entonces, una contradicción interna, con eje en la cuestión agraria, que a corto plazo dará lugar a dos formaciones partidarias autónomas.

Por un lado, la UCRI frondicista, integrada por una fracción de la burguesía local urbano-industrial que intenta negociar el desarrollo y la modernización del capitalismo argentino, asociándose al capital monopolista extranjero, creando las condiciones para que éste se instale en forma directa en el control de los sectores más dinámicos y concentrados de la economía; sin embargo el desarrollismo plantea un compromiso con todas las fracciones de clase que constituyen el bloque dominante, es decir, la *burguesía local o débil* y la *burguesía pampeana*<sup>43</sup>. Su proyecto se basa en una premisa industrialista, fuertemente tecnológica, cuyo objetivo fundamental es en primera instancia la transformación y modernización de las estructuras productivas; para plantear luego metas redistributivas al sólo efecto de lograr el consentimiento social necesario para el desarrollo de su proyecto sin demasiados obstáculos.

Por otro lado, la UCRI alendista -que apunta hacia un modelo de desarrollo basado en una sólida alianza entre el Estado y el capital nacional para estatizar los centros fundamentales de acumulación- se basa en la capacidad de ahorro interno y en una participación central del Estado en el proceso de acumulación, en cercana relación con los propietarios del capital

industrial nacional, constituyendo una vía de desarrollo que es la que más se aproxima a un capitalismo de Estado. Se trata, por tanto, de la propuesta de una burguesía pequeña y mediana progresista que pretende un mejoramiento del sistema existente a través de una mayor y mejor distribución, la capitalización del país y la concreción de una justa distribución de la renta nacional a fin de garantizar el desarrollo sin marcadas tensiones sociales.

Es desde la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) de donde surgen las más lúcidas advertencias respecto a la oposición que generará la implementación de esta política agraria, no sólo por parte de las corporaciones de grandes propietarios, sino también del gobierno nacional desarrollista. El diputado Antonio Mussari lo expresa muy claramente:

*En el orden nacional ya se ha dicho con toda claridad [...] que no habrá ninguna modificación agraria en el país. Peor aún: las medidas económicas tomadas por el Poder Ejecutivo Nacional tienden a cristalizar la vieja estructura propietaria, convirtiendo el campo en el paraíso de menos propietarios, cada vez más ricos<sup>44</sup>.*

También el diputado Ernesto Illia por la UCRP advierte con crudeza la flagrante paradoja en todo este proceso: el gobierno nacional —expresa en la Legislatura— lleva a cabo una política económica que, en síntesis, ha significado una redistribución de ingresos en beneficio de los tradicionales sectores del privilegio:

*El Presidente..., en un gesto de claudicación sin precedentes en la historia política argentina, ha puesto en manos de los grupos conservadores la dirección de la economía. Y acá en la provincia de Bs.As. hablamos de reforma agraria, siendo que se supone que la reforma agraria debe atacar los reductos y los intereses de esos mismos sectores<sup>45</sup>.*

Sin duda, en el proceso que tiende a la reforma agraria va implícito un claro enunciado de justicia distributiva que ha de que mantener coherencia con el resto de las políticas generadas por el Estado.

*¿Puede pensarse —afirma el diputado Illia— que la misma dirección de la economía, que está significando el hambreamiento, la inseguridad y el miedo para los grandes contingentes de trabajadores urbanos, pueda inspirar y alentar las nobles postulaciones de la reforma agraria? ¿Es lícito*

*proponer un plan de reforma agraria [...] y al mismo tiempo hacer renuncia expresa de la dirección de la economía nacional, ajustándose dócilmente [...] a los dictados del FMI? [...] ¿Qué ocurriría si el FMI [...] dijera que no ve con agrado que se hable de reforma agraria en la provincia de Buenos Aires?*<sup>46</sup>.

Sobre éstas y otras bases argumentales, los representantes de la UCRP cuestionan la imposibilidad y la tibieza del proyecto en discusión, al que califican de híbrido, tímido, condenado a *no pasar de ser una ley de colonización*.

*Por lo visto –insiste Illia– hay un modo distinto de los que hemos visto en México y que se está viendo en Cuba [...] Ese modo es el que se pretende aplicar acá. No hace falta la figura romántica de Emiliano Zapata, ni siquiera la reciedumbre de Fidel Castro [...] Sólo se requiere anunciar como ley de reforma agraria una ley de colonización [...] Sustentar los intentos reformistas en un partido débil, desconcertado ideológicamente y totalmente falto de apoyo popular y respaldo político*<sup>47</sup>.

Es evidente la desconfianza y el rechazo de la UCRP respecto del salto al vacío que Frondizi había protagonizado. Sus cuestionamientos no apuntaban frontalmente a la propuesta de Alende y a los argumentos de la bancada oficialista en Diputados, sino que marcaban –no sin razón– los obstáculos puestos en el camino por un gobierno nacional, que ya había abandonado sus postulados nacionales, a la puesta en práctica de la política agraria reformista.

Esta limitación que la UCRP advierte en la política agraria generada por el gobierno de Buenos Aires –sin duda, una propuesta no radicalizada y más articulada con los postulados de la FAO y de la Alianza para el Progreso, muy difundidos en esos años–, se conecta con la historia de los encuentros y desencuentros en el ámbito del Partido Radical.

En efecto, la ruptura de la Unión Cívica Radical en 1957 no implicó determinantes modificaciones en las propuestas de ambas fracciones; al punto que ambas se presentaron con la misma plataforma electoral a las elecciones de 1958, continuando con los lineamientos doctrinarios de la *Declaración de Avellaneda* de 1945. No obstante, el frondicismo triunfante generó en la práctica una serie de políticas económicas en general, y agrarias en particular, incompatibles con las propuestas preelectorales, lo que deriva en los nuevos lineamientos partidarios, afirmados en la *Declaración de Chascomús* a fin de 1961 –a la que inmediatamente nos

referiremos-, en la que se reforma la doctrina y se la adapta a la nueva orientación política que se estaba concretando.

Por el contrario, la UCRP, desde la división en 1957 hasta que accede nuevamente al gobierno en 1963, mantuvo sus propuestas basadas en la *Declaración de Avellaneda*, profundizándolas aún más en el Congreso Agrario celebrado por el partido en la provincia de Córdoba en 1961.

Por tanto, es asimilable la oposición de los Radicales del Pueblo a la política nacional desarrollista, y su mayor acercamiento a los lineamientos políticos de Alende en Buenos Aires, aunque sin dejar de marcar los límites que implicaba llevar a cabo una política agraria como la propuesta, teniendo como trasfondo a un gobierno nacional que revertía cada vez más profundamente sus propuestas originales<sup>48</sup>.

La Convención de Chascomús se reúne en diciembre de 1960, en el partido de Chascomús, con el propósito de elaborar un nuevo manifiesto, en tanto la vigencia del Programa de Avellaneda como programa oficial de la UCRI *era constante objeto de burla por parte de la oposición, sobre todo cuando se acusaba al gobierno de traición a sus principios*. La Convención, que de acuerdo con el estatuto era el organismo que elaboraba la política partidaria:

*[...] demostró ser un instrumento dócil e impotente al sancionar ex post facto todas las decisiones del gobierno como política oficial del partido [...] fue una victoria misérrima para Frondizi*<sup>49</sup>.

El Comité Ejecutivo de la Convención preparó el documento final que debería expresar *la identificación y solidaridad de la UCRI con el gobierno del Dr. Arturo Frondizi*. Son sus puntos centrales: el *desarrollo nacional*; la *intransigencia* como herramienta para la *liberación*; el aliento a la inversión y a la industria; la desburocratización en torno a la dinámica empresarial, entre otras. En cuanto al sector rural, y definitivamente archivada la *reforma agraria*, el gobierno desarrollista pone en marcha -ya desde comienzos de 1959- un programa de *reactivación rural*, cuyos ejes fundamentales se centran en la necesidad de asegurar precios remunerativos, paridad cambiaria adecuada, tratamiento impositivo flexible, oferta crediticia, y asistencia técnica articulada con el incremento de la eficiencia<sup>50</sup>.

En la concepción integradora del desarrollismo ya no había lugar para la vieja antinomia agro-industria; ésta debía proporcionar a aquel los bienes indispensables para su tecnificación y el marco adecuado para estabilizar su rentabilidad, en términos que auspiciaran la inversión, la mayor producción y la más alta productividad agraria; así se generarían los saldos exportables necesarios para importar los artículos no sustituibles, desarrollar los rubros industriales más dinámicos y más integradores del aparato productivo.

Nada quedaba ya del Programa de Avellaneda y del reformismo radical<sup>51</sup>. Respecto al proceso de incremento de la productividad, tan reiterado en la formulación de la política agraria, se aísla del mismo el problema de la propiedad de la tierra; y esto se articula con una concepción particular de la productividad, a la que se le quita todo contenido social; en efecto, el aumento de la productividad debería concebirse como *el medio que nos debe conducir a un fin, que es la elevación del nivel de vida*<sup>52</sup>; y en tal contexto la propiedad de la tierra adquiere una importancia fundamental, porque es la mejor forma para asegurar la estabilidad y poder afrontar los planes de más largo plazo<sup>53</sup>.

El desarrollismo -afirma Frigerio en 1977- *enfrentó el programa de Avellaneda*, contribuyó a cambiarlo en realizaciones concretas durante los cuatro años de gobierno y plasmó sus pensamientos en discusiones

*[...] hasta llegar a la aprobación del programa de Chascomús. Avellaneda y Chascomús fueron los dos extremos en los que se debatieron todos los problemas del país. En Avellaneda la concepción liberal de izquierda primaba sobre la concepción nacional. En Chascomús, afianzada la posición desarrollista y asumida por el partido, se estableció la piedra angular de lo que para nosotros es la doctrina nacional*<sup>54</sup>.

Todo el repertorio reformista del comunismo, del conjunto de la izquierda y de muchos liberales, para los cuales hay que hacer la *reforma agraria inmediata y profunda*, -afirma Rogelio Frigerio- carece de sentido en un país donde *la primera chacra y la primera estancia* nacieron al influjo de las exigencias de mercado; es decir donde la explotación agraria siempre tuvo formas capitalistas y cuando se sabe, *por boca del reformismo mundial, que la reforma agraria tiende a purgar resabios feudales*:

*[...] ¿Qué resabios feudales tendríamos que purgar en Argentina, un país que tiene el 75% de sus agricultores y ganaderos trabajando tierras en propiedad y en el que se ha difundido el trabajo asalariado en el campo? Y plantear el problema de la tenencia de la tierra es absurdo no sólo porque el 75% de los productores son propietarios, sino porque a ningún economista del mundo se le ocurriría que el empresario, necesariamente, tiene que ser propietario del edificio donde funciona la fábrica*<sup>55</sup>.

En la Convención de Chascomús no se exhiben novedades respecto a las concepciones socioeconómicas ya instaladas, sino por el contrario, la

Convención expresa la total identificación y solidaridad con el frondicismo, por lo que es lícito afirmar una consolidación de las políticas de reactivación agraria, vigentes ya desde comienzos de 1959. Tal como lo expresara Frigerio, en Chascomús se afianza la posición desarrollista.

Sin duda a esta altura ya [...] *el programa democrático y popular era abandonado por otro tecnocrático y desarrollista. En Chascomús, cerca de la Laguna,* [...] -asevera Oscar Alende- *el Programa de Avellaneda fue ahogado definitivamente*<sup>56</sup>.

## EL DERROTERO DE LAS CORPORACIONES DE GRANDES PROPIETARIOS

La reacción y resistencia de las entidades rurales representativas de los grandes productores no tarda en manifestarse, imbuída de un claro sesgo defensivo. *Violación a la Constitución Nacional y a la institución de la propiedad privada*, son los argumentos más reiterados, siendo inocultable el profundo recelo que se genera por la potencial amenaza a sus intereses.

Existe, por parte de algunos gobiernos provinciales, -expresa un editorial de los *Anales* de la S.R.A. en 1959, sugestivamente titulado *En defensa de todo el país* - el deliberado propósito de crear un clima público de confusión que haga posible el establecimiento de *verdaderos sistemas colectivistas de neta raíz marxista*<sup>57</sup>. Más aún, encabezando otro editorial con la singular frase de *Frente al atentado*, se afirma que, además de sus *aberraciones de fondo*, la reforma agraria que se impulsa en la provincia de Bs.As., atenta contra la recuperación a la que el país tiende: en efecto, Argentina:

*No debe confundirse en el mundo con el nombre de una nación en la cual la democracia -no sólo la política sino también la social y la económica- está siendo minada por intentos de colectivización comparables con los que determinaron fracasos, persecuciones y miseria en los países de regímenes comunistas*<sup>58</sup>.

Ignacio C. Zuberbühler<sup>59</sup> sostiene que la reforma agraria proyectada por la provincia de Buenos Aires es *de corte marxista y totalitaria*, en tanto atenta abiertamente contra el derecho de propiedad. Acuerda con la necesidad de una reforma en los sistemas de explotación agraria, con miras al acrecentamiento de la producción, pero rechaza la reforma agraria como *proyecto comunizante*, abogando por una *progresista colonización*: la *auténtica colonización que auspician los conservadores*; para ello es preciso dejar los campos actualmente explotados en manos de sus dueños, e instalar colonias en los campos fiscales del Estado -*el mayor latifundista*

*argentino-*, en explotaciones que se ofrezcan libremente en venta, al tiempo que ha de apoyarse financieramente la instalación de colonias en los campos inexplorados de grandes zonas del país<sup>60</sup>.

En esta línea de argumentación se propicia ensayar procesos sustitutos, tales como la colonización de tierras marginales, construcción de caminos, obras de riego o adquisición de latifundios aislados para una nueva colonización, tomando distancia de procesos de reforma<sup>61</sup>.

Hasta la denominación de *plan de reforma agraria* es confusa y falaz para estos sectores potencialmente perjudicados, y se constituye en un burdo eufemismo, en tanto sus disposiciones están exclusivamente encaminadas a *expropiar tierras y cederlas en determinadas condiciones, según la voluntad del Poder Ejecutivo y las sutiles necesidades de una política circunstancial*<sup>62</sup>.

*[...] Mientras se sostiene acertadamente que la salida para la situación de estancamiento en que se halla el país, está en el retorno a la libre economía de mercado; mientras se procura que una creciente tecnificación del campo aumente los rendimientos para mejorar el abastecimiento interno y obtener mayor cantidad de divisas; mientras todo esto se propicia por los órganos competentes del poder central, las autoridades de esta provincia pretenden seguir caminos que creíamos borrados*<sup>63</sup>.

Es este otro de los argumentos especialmente reiterados por las corporaciones de grandes propietarios: el nefasto proceso de escisión y divorcio entre el gobierno nacional y el provincial, de imprevisible impacto, no ya sólo en el orden agropecuario, sino también en el político-institucional.

En 1960 Pablo Hary<sup>64</sup> publica un trabajo titulado *¿Reforma agraria o promoción rural?*, destinado a lo que denomina *autoridades sociales*: dirigentes sindicales, políticos, empresarios, periodistas, magistrados, universitarios, militares, eclesiásticos; en fin, *a todos aquellos que cabalmente constituyen la clase dirigente* [...]. Analiza las principales concepciones y los más inmediatos objetivos de estas *autoridades sociales*, de las que el autor -no cabe duda- es un conspicuo representante; lo que está evidenciando el alto grado de preocupación que generan las instancias -más discursivas que reales- en pro de la reforma agraria. Es por ello que consideramos importante integrar algunos aspectos relevantes del análisis realizado por este conspicuo representante de los sectores agrarios más concentrados.

Parte de la premisa de que el intento de la reforma agraria en la provincia de Buenos Aires tiene como *fin proclamado* la subdivisión de la

tierra en unidades económicas, en tanto el *fin real* tiene más que ver con la socialización de los medios de producción.

Sobre esta base plantea la sucesión de cuatro etapas que conducen *por la liquidación de los jefes rurales, a la dictadura del proletariado, a la destrucción de la propiedad privada y, finalmente, al comunismo*. De donde deduce que *la reforma agraria no es un proyecto de filántropos deseosos de hacer de las pampas una arcadia, sino una operación destinada a comunizar al país*<sup>65</sup>.

Hary le opone a la reforma agraria la política de *promoción rural*, cuyos condicionantes fundamentales son la *tranquilidad en el orden* -que acabaría con la inestabilidad, las periódicas amenazas de expropiación o de nuevas cargas impositivas-; la profundización de los aspectos técnicos, a través de la divulgación de ciertas prácticas *ya conocidas por los mejores productores*; y la *explosión técnica* que se producirá en cuanto una política sería de *promoción rural desarme ciertos aspectos económicos y sociales que detienen su desarrollo*<sup>66</sup>.

En similar sentido, en 1959 la recientemente creada y autodenominada *Liga Argentina para promover la recuperación económica nacional* (LAPREN) da a conocer una publicación dirigida a *las fuerzas vivas del país*, sobre el vapuleado tema de la reforma agraria:

*[...] que se ha convertido en tema político y ofrece campo proficuo para la acción propagandística de grupos extremistas ajenos a nuestras costumbres e instituciones*<sup>67</sup>.

Tres fuerzas sociales, según esta entidad, están en pugna en virtud del importante despliegue del tema de la reforma agraria en los diferentes ámbitos políticos. En primer lugar, las *entidades rurales más representativas*, que perciben el perjuicio que se avecina para la economía agropecuaria, en tanto se promovería la expropiación de campos en plena explotación, sin tener en cuenta los valores venales, sino tan sólo los promedios de productividad. En segundo lugar, el sector de los arrendatarios y aparceros, *que evidentemente buscan el afincamiento de su familia en el campo que explota o en otro similar*, y que por tanto se manifiestan a favor de una transformación en el sistema de tenencia de la tierra. Y, en tercer lugar, hay otro sector, *que es el principal interesado en que el problema sea resuelto con soluciones de alto nivel: ese tercer sector es el país* [...] <sup>68</sup>.

Tratando de analizar los antecedentes de la situación actual, esta publicación paradigmática por su origen y perfil, se refiere a la época en que prevalecía el arrendamiento tradicional, consustanciado con la explotación agrícola y ganadera, y con la rotación de los cultivos, en cuyo contexto el



destino último del arrendatario sin tierra adquiriría un especial sentido. En efecto:

*[...] al cabo de los años, unos fueron arrendatarios prósperos, algunos propietarios, y otros ambularon por los caminos. En esto, como en todos los órdenes de la vida, el triunfo fue de los más aptos [...] y de quienes se encontraron con ganaderos comprensivos y humanitarios, que fueron mayoría, pues también los hubo expoliadores y egoístas (terratenedores colonizadores)*<sup>69</sup>.

Presión de los mercados internacionales; amplias desventajas del minifundio; incidencia fundamental del progreso técnico aplicado al ámbito rural, incluso como factor de *mantenimiento de la paz social*; preeminencia del sostenimiento de la *unidad de producción* por sobre la *unidad familiar de subsistencia*, son los distintos aspectos que se destacan como fundamentos de una estricta oposición a todo aquello que de alguna manera amenace la estructura establecida de la propiedad.

*[...] no podrá pretenderse una mayor producción agropecuaria si se introduce un elemento de inseguridad en la explotación rural, como es la amenaza de que en un momento dado puedan expropiarse campos [...]*<sup>70</sup>.

Sin embargo, lejos estaban estas aseveraciones de plasmarse en la realidad, y no sólo por la mayor moderación y flexibilización de las propuestas agrarias nacionales, sino porque también las iniciativas encaradas por el gobierno de la provincia de Buenos Aires -de sesgo más reformista-, no se orientan hacia una alteración significativa y profunda en la estructura de tenencia y en el sistema de relaciones sociales, sino que se *limitaron* a proponer una redistribución de la propiedad y del ingreso agrícola -a través de procesos de colonización y de parcelación, y de la presión de específicas políticas tributarias- y un ajuste en las normas del funcionamiento institucional.

Independientemente de algunas concreciones de expropiaciones en el ámbito de la provincia, lo cierto es que el proceso de *reforma agraria* se vio constreñido a las líneas de acción ya tradicionales desde la formulación de los primeros *planes de transformación agraria*:

*[...] la acción colonizadora -en opinión de José Martínez de Hoz- debe orientarse no a la simple parcelación de campos que se encuentran en plena explotación, sino a la incorporación de*

*nuevas tierras incultas al proceso productivo, las que se encuentran situadas, en su mayor parte, fuera de la región pampeana*<sup>71</sup>.

Aún los intentos de *reforma agraria* fueron limitados; tanto los encarados por el gobierno provincial, desde una perspectiva reformista, y por medio de políticas de redistribución del ingreso, a través de una mayor participación del Estado (como los mecanismos tributarios, por ejemplo); como los concretados por el poder central desde una ideología más conservadora. Compra de tierras por el Estado a propietarios, subdivisión de las mismas y venta a los productores directos, a través de estrategias financieras y crediticias flexibles; o apertura de tierras *nuevas*- pero, sobre todo, económicamente marginales,- donde se asentaba a la población rural en unidades aisladas y geográficamente discontinuas.

Más que *reforma agraria*, se trató de la búsqueda de un funcionamiento acabado del sistema agrario en vigencia, en el que tuviera óptima cabida el ineludible proceso de modernización tecnológica y de incremento de la productividad.

Todo ello dentro de un contexto de presión internacional, en favor de la concreción de reformas agrarias en los distintos países de América Latina.

Esta situación, no obstante, genera una actitud de resistencia defensiva en las corporaciones representativas de los intereses de los grandes propietarios, manifestada profusamente durante el período, con énfasis en factores tales como la inseguridad, la amenaza, la inestabilidad, la indefensión, el atentado y el peligro de *comunizar* al país.

A fin de 1957 tiene lugar la realización de una primera asamblea que convoca a las corporaciones de grandes propietarios con el objetivo explícito de iniciar un plan destinado a la *defensa* de los intereses agropecuarios, y de constituir una *fuerza agraria* susceptible de gravitar ante la opinión pública, los partidos políticos y el gobierno nacional. Se manifiesta entonces una seria preocupación por los *momentos inciertos en que está actualmente el campo* y fundamentalmente por la forma en que los diversos partidos políticos enfocan el problema del mismo, con motivo de las próximas elecciones presidenciales<sup>72</sup>.

En 1958 queda constituida la denominada *Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias*, la que manifiesta una serie de propuestas específicas, cuya finalidad apunta a *modificar la dirección económica del país*, y cuyo eje central es la revalorización de la actividad agropecuaria en todas sus dimensiones, aunque queda plenamente en evidencia que el proceso que más resquemor produce es el que se viene sucediendo a nivel de algunas provincias<sup>73</sup>.

Un hecho paradójico y contradictorio parece advertir la Comisión Coordinadora, ya enunciado en este artículo. En efecto, mientras el gobierno nacional propugna un plan de expansión que requiere la máxima capitalización individual del sector agropecuario, el gobierno de la provincia de Buenos Aires dispone incrementar la capitalización estatal, arbitrando para ello recursos que elevan la presión tributaria a límites considerables. Es indudable que la teoría y la práctica impositiva del gobierno de la provincia se mantiene íntimamente ligada a los proyectos de reforma agraria, en tanto elementos compulsivos para forzar a los productores rurales a dividir sus explotaciones. Y son precisamente estos procesos -que obviamente no escapan a la percepción de las corporaciones ahora *unidas*- los que sirven de marco para propiciar una álgida campaña de desprestigio contra la política impositiva abiertamente *abusiva* de la provincia, y contra las bases artificiales que utiliza para encarar los procesos de expropiación.

En nota dirigida al Presidente A. Frondizi, a comienzos de 1960, la Comisión Coordinadora expresa su preocupación y señala los peligros que derivan de esta tendencia a promover la reforma agraria en distintas provincias. Luego de manifestarse en total acuerdo con la línea del gobierno nacional en su programa económico, pasa a realizar un minucioso análisis sobre los más relevantes aspectos que articulan la acción del Estado con la satisfacción de los esenciales intereses del agro; no sin dejar de advertir el *peligro* latente que anida en la cierta posibilidad de que *la línea nacional se corte una y más veces a través de los planes agrarios y económicos de las provincias*<sup>4</sup>.

La recuperación económica del país –según la nueva entidad- depende de la rápida capitalización de los principales sectores productivos, esencialmente agricultura, ganadería, servicios públicos, petróleo, energía y siderurgia; lo que se logrará sobre la base de dos factores imprescindibles: el volumen del ahorro y la orientación de las inversiones. Respecto al sector agropecuario, se reconoce que está en una situación de mejores ingresos relativos, sobre todo debido a la supresión de los controles de cambios y de precios; pero para que estos mayores ingresos se traduzcan en inversiones en el ámbito agrario será necesario -y es aquí donde pone énfasis la entidad agropecuaria- varios procesos convergentes: que no se creen nuevos ni mayores impuestos provinciales; que no se *desperdicien* ingresos en inversiones improductivas de *reforma agraria* o similares; que no se deje sin efecto la política nacional de estabilización, ni se destruya el clima de confianza que requiere tanto el inversor como el productor.

[...] *de lo que se trata, Sr. Presidente, es de establecer si la actividad será impulsada, en cuanto a la economía agropecuaria se refiere, por el sector público o por el sector*

*privado. Si se mantiene la presente política de acrecentar los impulsos provinciales y amenazar al país con reformas agrarias, es indudable que el empresario privado se retirará para ceder su lugar al burócrata doctrinario y al capitalismo de Estado. Esta sería una catástrofe [...]*<sup>75</sup>

El acuerdo con las políticas a nivel nacional -tendientes a *liberar* los sectores intervenidos por controles previos, a buscar la estabilización y el saneamiento de la moneda, a hallar el equilibrio de la balanza de pagos y a acrecentar las inversiones en los ámbitos que más lo requieran- es amplio e indubitable. Pero mientras estas líneas de acción se van adoptando, los gobiernos de las provincias y particularmente el de Buenos Aires –sostienen los propietarios desde su corporación- toman medidas tales como el aumento impositivo y:

*[...] proyectan programas de inversión en caminos, energía, reforma agraria, empresas públicas, sin ninguna coordinación con la política nacional; estos proyectos significan nuevos empleos y más oficinas*<sup>76</sup>.

La provincia de Bs.As. -argumenta la Comisión [...]- aumentó los impuestos y por tanto la recaudación; pero ello no se dedicará a inversiones productivas, sino que la *burocratizada provincia* lo apostará a la reforma agraria: por lo tanto, ese dinero se pierde definitivamente para la economía agropecuaria, en momentos en que tanto interna como externamente el país busca préstamos a corto plazo para aliviar las finanzas nacionales.

Pero aún más grave que la anterior contradicción –continúan en su constante queja- resulta la circunstancia de trastocar todo el régimen en que se basa el plan de estabilización nacional, que sin duda era una de las preocupaciones fundantes de estos sectores concentrados, a la hora de explicitar críticas a los gobiernos provinciales reformistas. El plan de estabilización económica, es cierto que procura corregir los desajustes provocados en la distribución de los factores de producción, mediante el mecanismo de precios. Ello implica que los ingresos en el agro podrán asignarse a diversos gastos e insumos, sin otro control que la decisión del empresario agrícola: si los gravámenes fiscales que soporta este sector -ya fuertemente afectado por impuestos, retenciones y recargos- no se mantiene a niveles razonables, es seguro que la tasa de inversión en el campo se reducirá notablemente; y los efectos *serán los mismos que los del período de la dictadura*.

No se advierten voces discordantes en este rechazo unánime a potenciales modificaciones del sistema agrario; las pasadas divergencias se

diluyen ante la *amenaza de la reforma agraria*: por su inconstitucionalidad, por su inconsistencia económica, por su falta de adecuación a la realidad nacional, por el avasallamiento de las libertades que implica, pero, fundamentalmente, por su contradicción con el plan de estabilización del gobierno nacional.

Estas corporaciones de grandes propietarios -en pleno tránsito hacia una densa aglutinación sectorial- promueve formulaciones tecnocráticas y modernizantes, en un proceso necesariamente disociado de la cuestión de la propiedad de la tierra y de la naturaleza de la estructura de tenencia; factores éstos últimos que se erigen -como siempre había sucedido- en francamente intocables, y a los que era imprescindible defender aún a costa de deponer pasadas divergencias.

### CONSIDERACIONES FINALES

Toda esta problemática de la *transformación agraria*, la *promoción rural*, la *reforma agraria integral*, está contenida de alguna manera en el proceso más abarcador e inclusivo que se relaciona con la situación y el destino de los ex-arrendatarios durante y después del significativo proceso de franco deterioro del arrendamiento como forma de tenencia. Es que de ninguna manera se trataba de un dato menor, concebir políticas que dieran respuestas acabadas a una situación conflictiva en el ámbito rural, signada por resabios de una estrategia sumamente dirigista y que aspira a lograr un régimen de libre contratación; dicha política habría de brindar el seguro respaldo a los intereses de los propietarios, pero también neutralizar cualquier tipo de conflictividad social protagonizada por los ex - arrendatarios.

Desde el punto de vista historiográfico, dos son al menos las primordiales interpretaciones que intentan explicar dicho proceso : aquella que sostiene la emergencia de nuevos productores familiares propietarios que han llegado a capitalizarse; y la que afirma, por el contrario, la desaparición de las explotaciones familiares a cargo de arrendatarios, los que pueden haber migrado a la ciudad o permanecido en el campo, pero ya como un sujeto social diferente, identificado con el contratista rural, que asigna más complejidad aún a la estructura social agraria vigente<sup>77</sup>.

Los Planes de Transformación agraria, ensayados a partir de la caída del Peronismo -y en el contexto de una refundación de las funciones económicas del Estado- tienen como objetivo explícito promover la adquisición de tierras por parte de los arrendatarios; pero lo que en realidad se pretende es un más sólido y ajustado funcionamiento en el sistema de locaciones, del que definitivamente puedan erradicarse categorías tales como *planificación* e *intervención*, y desvanecer políticas que tengan que ver con las prórrogas, los congelamientos y la suspensión de desalojos. Se

pretende estructurar un sistema de descongelación y de libre contratación entre las partes, tratando de poner fin a renuentes regímenes de *emergencia*. Los grandes propietarios propician y avalan estas políticas públicas, en tanto dan respuesta a antiguas demandas sectoriales contra el dirigismo y la planificación. Pero se aglutinarán severamente en sus reclamos, y en un clima de fuerte carácter defensivo, cuando aquellas mismas respuestas se inscriban en el contexto de enfoques que privilegian el problema agrario en el proceso de *desarrollo* económico integral.

La política agraria a nivel nacional, durante los años del gobierno frondizista, sigue una clara estrategia de desarrollo rural tecnocrático, en tanto el objetivo esencial es el incremento de la producción agraria, mediante la incorporación de tecnología y de capital, poniendo énfasis, por tanto, en la competencia, los mercados libres y la amplia dispersión de la propiedad privada, como condicionante suficiente para el logro de sus propósitos. El objetivo es la *modernización* y el *desarrollo* del sector agrario, imprescindible para la consolidación del modelo industrialista en crecimiento. Se trata de un estilo de *reforma agraria marginal o contrarreforma*, en tanto solo apunta hacia *una reparación superficial*, desviando manifiestamente la presión nacional sobre la tierra hacia la colonización de tierras baldías, de propiedad fiscal o localizadas en zonas periféricas.

En la provincia de Buenos Aires la política agraria concede mayor prioridad a la redistribución en favor de pequeños y medianos agricultores que puedan acceder a una explotación de tipo familiar. Hay un intento por trastocar el monopolio latifundista sobre la tierra y sobre los recursos técnicos-financieros de crecimiento agrícola, pero sin modificar las normas institucionales de la sociedad tradicional ni las pautas económicas de sobrevaluación comercial de la tierra<sup>78</sup>.

Transformación, promoción rural, reforma agraria, se constituyen, con dispares matices, en distintas instancias dentro de la política agraria de la región pampeana, que exhiben matices diferenciales en sus propósitos y en sus estrategias, pero que convergen en un resultante común: en ningún caso se apunta a la afectación estructural del sistema de tenencia, sino que se limita a provocar un incremento de los propietarios; y tan sólo se intenta desviar las presiones sobre la estructura latifundista mediante alternativas operaciones tácticas como la colonización o el desarrollo agrario que, en el fondo, ocultan su objetivo último: el mantenimiento del statu quo.

En países como Argentina, de avanzada urbanización y relativa industrialización, la presión más intensa desde el punto de vista económico y político, no es la *presión campesina* sobre la tierra, sino la *presión nacional*, originada en la confluencia de factores sociales como el crecimiento demográfico, la acelerada urbanización, la concentración

poblacional en las grandes ciudades, la demanda industrial de materias primas, y la aspiración de las clases trabajadoras a un más alto nivel de vida. En la medida en que esa presión se intensifique, se podría diseñar una reforma agraria *de afuera hacia adentro*, o sea, de las exigencias del desarrollo global hacia la estructura agraria<sup>79</sup>.

Por último, es de destacar la posición constantemente defensiva de las corporaciones de grandes propietarios territoriales que, en un estado de manifiesta alteración y desasosiego por el recurrente tema de la reforma agraria, atinan a profundizar el proceso de aglutinación, y a centrar sus propuestas en planes de *promoción rural* sobre la base de la *tranquilidad en el orden*, pareciendo ignorar, por el momento, la distancia abismal existente entre las *leyes* y los *procesos efectivos* de reforma agraria. Se trata del planteo realizado, también con nítidas connotaciones defensivas, por Pablo Haryquien centra su propuesta en lograr la *promoción rural*, cuyos condicionantes fundamentales son la *tranquilidad en el orden* y la *explosión técnica*.

La constante son las diversas formas de tergiversación de las iniciativas redistributivas, siendo el caso más frecuente desde el ámbito de los propietarios más concentrados, el de presentar la colonización de nuevos territorios como la fórmula ideal para superar los problemas generados por una distribución asimétrica de la propiedad. Esta estrategia parece prescindir de las características cualitativas de las tierras, por lo general marginales, con escasa capacidad económica, incomunicadas o lejanas a los centros de consumo, hechos que generan un:

[...] *darwinismo social que elimina al débil, al humilde, con beneficio del poderoso y grandes traumas que a menudo son factores de una violencia que la ausencia del Estado impide contener*<sup>80</sup>.

Las dinámicas de la reforma agraria son muy complejas y variadas; son susceptibles de comprenderse en términos políticos, es decir, en el ámbito de una *lucha* de grupos rurales por la tierra; pero también en términos de la reacción de la clase terrateniente concentrada y del rol del Estado ante esta confrontación. Por esta razón es necesario colocar estas dinámicas de la reforma agraria en una perspectiva teórica, pero también histórica<sup>81</sup>.

A partir de fin de la década de 1950 se inician programas de reforma agraria que comprometen a varios países de América Latina. En este contexto Argentina manifiesta una realidad singular, como ya lo hemos afirmado. Sin embargo ello no implica que el tema de la *reforma* y/o *transformación* no haya estado en la agenda política de los sucesivos

gobiernos, que se sustentaron en variadas urgencias sociales, centradas en la necesidad de prevenir el surgimiento de demandas más radicales que potencialmente apuntaran a generar el cambio.

El tema está ya instalado a comienzos de los años 1940 en un contexto de creciente conflictividad social y ante la necesidad de lograr la legitimación política y la redistribución del ingreso en esa instancia particular<sup>82</sup>. Y seguirá presente durante las décadas siguientes.

Es posible afirmar que históricamente dos grandes corrientes políticas han enunciado la reforma agraria como una operación redistributiva, no en el sentido de afectar estructuralmente el sistema de tenencia, sino con la intención de generar una multiplicación de propietarios: por un lado la tendencia populista y por otro las líneas ideológicas inspiradas en la filosofía desarrollista de la Alianza para el Progreso, con matices en cada uno de los casos, tal como se advierte en la política desarrollista nacional y en la de la provincia de Buenos Aires contempladas en este artículo.

En el trasfondo de estas políticas es posible advertir la permanencia del tipo de *desarrollo rural integrado*, con resultados escasamente eficaces desde el punto de vista del bienestar general y limitado a desencadenar una corriente de operaciones negociadas de modernización, redistribución del ingreso agrario y ajuste de las reglas institucionales de funcionamiento<sup>83</sup>.

---

<sup>1</sup> Graciarena, 1990:57.

<sup>2</sup> Ver al respecto: Bustelo, 1998; Sztulwark, 2003.

<sup>3</sup> López, 1987: 247-250; 523-527.

<sup>4</sup> Sunkel y Paz, 1984: 362-363.

<sup>5</sup> Bustelo, 1998: 212-216.

<sup>6</sup> Ibarbia, 1956: folio 2; 6-7; 12-21.

<sup>7</sup> Naciones Unidas, 1951:12.

<sup>8</sup> Grupo Esquel, 1989:12-20.

<sup>9</sup> Prebisch, 1963:47.

<sup>10</sup> Morray, 1970:97-115.

<sup>11</sup> Paz, 1985: 56-62.

<sup>12</sup> A partir de la reorganización de los partidos políticos autorizados después de la veda impuesta por el gobierno del general Ramírez en 1943, la UCR comienza un proceso tendiente a su reestructuración. Y es éste el punto de partida para el surgimiento de dos líneas dentro del partido: el unionismo y la intransigencia. El primero, más proclive a imponer la unidad partidaria excluyendo núcleos internos, propicia la formación de la Unión Democrática con otras fuerzas políticas para enfrentar al peronismo en las elecciones. En cambio, la intransigencia rechaza todo pacto o acuerdo electoral y propone la renovación del programa de la UCR, conformándose el Movimiento de Intransigencia y Renovación, a comienzos de 1945. Este lanzamiento se produce con un documento denominado *Declaración de Avellaneda*. Ésta, conjuntamente con los documentos *Profesión de fe*



*doctrinaria, Bases de Acción Política, y Declaración política*-que se promulgan en 1947 en el marco del Primer Congreso Nacional del MIR- constituyen lo que se conoce como la *Carta de Avellaneda*. Fue éste el manifiesto indiscutido de los dos partidos que surgieron de la división de la UCR en 1956, y de hecho se constituirá en la plataforma electoral de los años venideros. Allí quedan expuestos algunas líneas programáticas que se articulan con el proceso que estamos analizando: respecto a la *cuestión agraria* se afirma que la tierra será para los que la trabajan, individualmente o sobre bases cooperativas, y dejará de ser utilizada en negocios especulativos; y en este contexto se hace explícita referencia a la necesidad de una *reforma agraria inmediata y profunda* con la participación del Estado.

<sup>13</sup> Rodríguez Lamas, 1984:76-77.

<sup>14</sup> Lebedinsky, 1974:60 y Rodríguez Lamas, 1984:77.

<sup>15</sup> Nosiglia, 1983:19.

<sup>16</sup> Frigerio, 1962:223.

<sup>17</sup> Frondizi, 1965:10.

<sup>18</sup> Frigerio, 1962:233.

<sup>19</sup> Lattuada, 1988:38.

<sup>20</sup> García, 1972: 208.

<sup>21</sup> Legislatura de la provincia de Buenos Aires, 1958-59: 1085.

<sup>22</sup> Legislatura de la provincia de Buenos Aires, 1958:23.

<sup>23</sup> Alende, 1989:65-66.

<sup>24</sup> Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 1958:28.

<sup>25</sup> Según cifras compiladas por la Junta de Planificación Económica de la Provincia – informa Aldo Ferrer en una conferencia sobre temas económicos, dada precisamente en el Comité Provincia de la UCRI- 120.000 parcelas de menos de 500 has. de superficie ocupan 11 millones de has.; las 4.780 parcelas de más de 1.000 has. poseen una cifra igual (11 millones). Mientras 150.000 hijos de chacareros bonaerenses no tienen tierra para trabajar, 1.300 personas o sociedades poseen 7 millones de has., esto es casi el 30% de la tierra útil de la provincia. *Diario El Día*, 10-12-1958: 6, col.1-2.

<sup>26</sup> El Día, 10-12-1958: 6, col.1-2.

<sup>27</sup> Discurso del Gobernador Oscar Alende en la Asamblea de la Federación Agraria Argentina realizada en Rojas en marzo de 1959. *Diario El Día*, 9-3-1959: 5, col.7.

<sup>28</sup> La Prensa, 9-3-1959: 5, col.3.

<sup>29</sup> Concepto del Diputado por la UCRI, A. Arrese. Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, t. II, 1958-59: 30.

<sup>30</sup> *Reforma integral* fue una categoría acuñada como una réplica al proceso de *reforma radical* que se ensayaba entonces en Cuba. La misma se definió como una serie de medidas tendientes a eliminar los obstáculos que dificultaban el desarrollo económico y social, los que se debían a defectos de la estructura agraria. Su objetivo fundamental era afianzar la pequeña explotación familiar como punta de lanza de la modernización agrícola a través de un complejo programa de colaboración (educación, crédito, organizaciones corporativas, etc.). (Breton Solo de Zaldívar, 1994:27).

<sup>31</sup> Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, t. I, 1958-59: 1085.

- 
- <sup>32</sup> Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, t. I, 1958-1959: 1089.
- <sup>33</sup> Lattuada, 1987:55.
- <sup>34</sup> Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, t. II, 1958-59: 32-35.
- <sup>35</sup> Diario *La Prensa*, 26-3-1959: 6,col.2.
- <sup>36</sup> Diario *La Nación*, 23-2-1959: 4, col.4-5
- <sup>37</sup> Se trata de casi 11.000 has. de campo, propiedad de particulares y sociedades anónimas (Norton, Trillia, Norton de Mason, Norton Diell). Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, t. I, 1958-59:194-196
- <sup>38</sup> Alende, 1989: 87-88.
- <sup>39</sup> 2.500 has. del campo Estancias Mathet SRL; 4.780 has. de Luis Olaso; y 1.960 de Claudio Crotto.
- <sup>40</sup> 3.700 has. propiedad de G. Lincke de Dietrich y de la S.A.Estancias Bella Vista; y casi 5.000 has., propiedad de Luis de Riddú.
- <sup>41</sup> Tierras pertenecientes a F.I.C.O.M S.A., Financiera, Comercial, Industrial, Inmobiliaria y Agropecuaria.
- <sup>42</sup> Este seguimiento lo estamos realizando a través del análisis de los proyectos legislativos presentados y debatidos y de documentación del Archivo del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, especialmente de la Dirección de Colonización.
- <sup>43</sup> Lattuada, 1988:26-27.
- <sup>44</sup> Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, t.II, 1958-1959: 45.
- <sup>45</sup> Ibidem: 78.
- <sup>46</sup> Ibidem: 79-80.
- <sup>47</sup> Ibidem: 81.
- <sup>48</sup> Es de destacar que la UCRP acompaña positivamente las iniciativas de política agraria propuestas por el gobierno de Alende, pero sin privarse de señalar rigurosamente sus limitaciones y condicionamientos.
- <sup>49</sup> Shusterman, 1998:70.
- <sup>50</sup> Frigerio, 1993: 309.
- <sup>51</sup> Marsan, 1993:183.
- <sup>52</sup> Giberti, 1965:80.
- <sup>53</sup> Hay que apuntar –afirma Giberti- hacia formas de producción tecnificadas y racionalizadas, lo que exige planes de largo aliento; los ciclos productivos en el campo son largos, la fertilidad de la tierra puede perderse en pocos años; pero su mantenimiento y mejora exige largos años de trabajo. En este marco, un arrendatario sujeto a un contrato por cinco años no tiene demasiado interés en un plan de este tipo. El hecho de tener asegurada la estabilidad en la tierra permite encarar y efectuar las inversiones necesarias; por el contrario, quien no la tiene asegurada, no efectúa inversiones ni mejoras porque no tiene la certeza de recuperar el valor de las mismas cuanto cese su contrato. La situación es otra cuando se trata de un propietario. De allí que *tecnificación y propiedad de la tierra son procesos paralelos*. (Giberti, 1965:81)
- <sup>54</sup> Díaz Fanor, 1977:17.
- <sup>55</sup> Díaz Fanor, 1977: 29.
- <sup>56</sup> Corbiere, 1978: 185.

---

<sup>57</sup> SRA, octubre 1959: 491-492.

<sup>58</sup> Ibidem: 427-428

<sup>59</sup> Destacado y activo ganadero de la provincia de Buenos Aires. Integrante de la Comisión Directiva de la SRA entre 1954 y 1960; presidente de la Corporación Argentina de Aberdeen Angus durante gran parte de la década de 1960; y socio fundador de la firma Ricardo e Ignacio Zuberbulher, dedicada a la administración de propiedades urbanas y rurales.

<sup>60</sup> SRA, 1960: 556-557

<sup>61</sup> Por supuesto que no ignoraban que una verdadera reforma agraria se aleja de los intentos de colonizar áreas aún no habitadas, en tanto abrir al cultivo tierras fiscales, antes de haber puesto en marcha el desarrollo industrial, requiere cuantiosos capitales en función, entre otros aspectos, de la distancia que las separa del mercado y su potencial fertilidad y aptitud. Los esfuerzos para incrementar la eficiencia debían aplicarse *después de la reforma agraria y no en vez de ella*, pues producir más sin cambiar la estructura de la tenencia de la tierra no crea nuevas oportunidades para el trabajador rural. Y ninguno de estos razonamientos eran ajenos a los sectores agrarios concentrados. (Flores, 1970: 29-30)

<sup>62</sup> La Res, noviembre 1959.

<sup>63</sup> Ibidem: 4.

<sup>64</sup> Importante ganadero de la provincia de Buenos Aires; presidente de la Sociedad Rural de Henderson en 1939/45 y 1954/58; miembro de la SRA y de CARBAP; arquitecto y docente en el Centro de Altos Estudios del Ejército en 1960, año durante el cual dicta una serie de clases, que constituyen el contenido de su libro *¿Reforma agraria o promoción rural?*.

<sup>65</sup> Hary, 1961: 54; 58.

<sup>66</sup> Ibidem: 66.

<sup>67</sup> Lapren, 1959: 5. El autor es Carlos Rubio Quintana, relacionado muy directamente con la SRA y a la sazón Director de la Revista *Estancias Argentinas*.

<sup>68</sup> Ibidem: 5-7.

<sup>69</sup> Ibidem: 8.

<sup>70</sup> Ibidem: 15.

<sup>71</sup> Martínez de Hoz, 1965: mimeo.

<sup>72</sup> Discurso del presidente de la SRA, Juan M. Mathet. (La Res, 18-1-1958:18).

<sup>73</sup> La Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias estuvo integrada en principio por medianos y grandes propietarios agropecuarios, organizados ya corporativamente en la SRA y en las Confederaciones Rurales Argentinas.

<sup>74</sup> La Res, 14-1-1960:16.

<sup>75</sup> Ibidem: 18.

<sup>76</sup> Ibidem: 20.

<sup>77</sup> Llovet, 1988; Forni y Tort, 1984.

<sup>78</sup> Este tipo de reforma agraria se incluye en la categoría de *reforma agraria convencional*, según la clasificación realizada por Antonio García.

<sup>79</sup> García, 1973: 48.

<sup>80</sup> Breton Solo de Zaldívar, 1994: 40.

<sup>81</sup> Veltmeyer Henry, 2008: 301-302.

<sup>82</sup> Con el gobierno peronista y habida cuenta de las relaciones establecidas entre el Estado y los sectores agrarios más concentrados –que en parte vieron afectada en forma coyuntural su base de sustentación, sobre todo por la puesta en práctica de la política de arrendamientos-, la categoría de *reforma agraria* se sigue asimilando al principio de *dar la tierra a quien la trabaja*. Pero apuntando en todos los casos a una *reforma agraria sin despojos, ni luchas, ni arbitrariedades: tranquila y lenta* (Perón Juan, 1953: 67-70).

<sup>83</sup> García, 1973: 140.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Aguilar Monteverde, Alonso (1979). *Problemas estructurales del subdesarrollo*. Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barsky, Osvaldo (1997). "La información estadística y las visiones sobre la estructura agraria pampeana". En Barsky, Osvaldo y Pucciarelli, Alfredo. *El agro pampeano. El fin de un período*. Buenos Aires: Flacso.
- Breton Solo de Zaldivar, Victor (1994). *La tierra para quien la trabaja. Reforma agraria, desarrollo rural y crisis del campesinado en América Latina (1950-1990)*. México: Universitat de Lleida, ESPAI/TEMPS.
- Bustelo, Pablo (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.
- Flores, Edmundo (1970). "La teoría económica y la tipología de la reforma agraria". En AA.VV. *Reformas agrarias en América Latina*. Buenos Aires: Juárez Ed.
- Forni, Floreal y Tort, María I. (1984). *Las explotaciones familiares en la producción de cereales de la región pampeana argentina*. Buenos Aires: CEIL.
- García, Antonio (1972). *Atraso y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*. Buenos Aires: El Ateneo.
- García, Antonio (1973). *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gracierena, Jorge (1990). "Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis". En González Casanova, Pablo. *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México: Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas.

- Grupo Esquel (1989). "Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas". En Jordán, Fausto. *La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo*. Costa Rica: IICA.
- Jordan, Fausto (1989). *La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo*. Costa Rica: IICA.
- Landaburu, Jorge (1999). *Una alternativa en la historia. Frondizi: del poder a la política*. Buenos Aires: Norma.
- Lattuada, Mario (1987). *Política agraria del liberalismo-conservador 1946-1985*. Buenos Aires: CEAL.
- Lattuada, Mario (1988). *Política agraria y partidos políticos 1946-1983*. Buenos Aires: CEAL.
- Lebedinsky, Mauricio (1974). "El problema agrario". En AA.VV. *Proceso al Desarrollismo*. Buenos Aires: Biblioteca del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Llovet, Ignacio (1988). "Tenencia de la tierra y estructura social en la provincia de Buenos Aires". En AA.VV. *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. Buenos Aires: FCE/IICA/CISEA.
- López, Ernesto (1987). "Desarrollismo" y "Cepalismo". En Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. Madrid: Síntesis.
- Marsan, Raúl (1993). "La política agraria desarrollista en el gobierno de Frondizi". En Pisarello Virasoro, Roberto y Menotti, Emilia. *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*. Buenos Aires: Depalma.
- Morray, J.P. (1970). "Estados Unidos y América Latina". En Petras, James y Zetlin, Maurice. *América Latina: ¿Reforma o revolución?*. Buenos Aires: Tiempo contemporáneo.
- Nosiglia, Julio (1983). *El Desarrollismo*. Buenos Aires: CEAL.
- Paz, Pedro (1985). "Proceso de acumulación y política económica". En Jozami, Eduardo; Paz, Pedro y Villarreal, Juan. *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rodriguez Lamas, Daniel (1984). *La presidencia de Frondizi*. Buenos Aires: CEAL.

- Slutzky, Daniel (1968). "Aspectos sociales del desarrollo rural en la pampa húmeda argentina". En *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, IDES, nº 29, abril-junio.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1984). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Sztulwark, Sebastian (2003). *El estructuralismo latinoamericano*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Szusterman, Celia (1998). *Frondizi. La política del desconcierto*. Buenos Aires: Emece.
- Veltmaeyer, Henry (2008). "La dinámica de las ocupaciones de tierras en América Latina". En Moyo, Sam y Yeros, Paris (coordinadores). *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

### FUENTES OFICIALES

- Congreso Nacional. *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*. 1958-1962.
- Congreso Nacional. *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*. 1958-1962.
- Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*. 1958-1962.

### FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Alende, Oscar (1989). *El país que nos dejan. Pasado y presente de una pugna inconclusa*. Buenos Aires: Planeta.
- CIDA (1965). *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola argentino*. Washington: Unión Panamericana.
- Corbiere, Emilio (1978). *Conversaciones con Oscar Alende*. Buenos Aires: Colihue/Hachette.
- Díaz, Fanor (1977). *Conversaciones con Rogelio Frigerio. Sobre la crisis política argentina*. Buenos Aires: Colihue/Hachette.
- Frigerio Rogelio (1993). "La crisis de noviembre de 1958". En Pisarello Virasoro, Roberto y Menotti, Emilia. *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*. Buenos Aires: Depalma.
- Frigerio, Rogelio (1962). *Los cuatro años (1958-1962). Política económica para argentinos*. Buenos Aires: Editorial Concordia.

- Frondizi, Arturo (1965). *El problema agrario argentino*. Buenos Aires: Editorial Desarrollo.
- Giberti, Horacio (1965). "La reforma agraria y el desarrollo económico". Frondizi, Arturo. *El problema agrario argentino*. Buenos Aires: Editorial Desarrollo.
- Hary, Pablo (1961). *¿Reforma agraria o promoción rural?* Buenos Aires: Editorial Rural.
- Ibarbia, Diego (1956). *Plan de Transformación Agraria. Presentado por el Ingeniero agrónomo Diego Ibarbia, presidente de la Cámara Central de Arrendamientos*. Buenos Aires: mimeo, folios 2, 6-7, 12, 21.
- Liga Argentina para promover la recuperación económica (LAPREN) (1959). *El problema de la reforma agraria*. Buenos Aires (folleto).
- Martínez de Hoz, José (1965). *La reforma agraria y la explotación agraria en la región pampeana argentina*. Buenos Aires: mimeo.
- Naciones Unidas (1951). *Reforma agraria. Defectos de la estructura agraria que impiden el desarrollo económico*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Perón, Juan (1953). "La política agropecuaria peronista". En *Hechos e Ideas. Publicación de cuestiones políticas, económicas y sociales*.
- Prebisch, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: FCE.
- Sociedad Rural Argentina (1966). *La tierra y la producción agraria en la Argentina. Panorama de su evolución Histórica y realidad actual*. Buenos Aires: Sociedad Rural Argentina.

#### **FUENTES PERIÓDICAS**

- Diario El Día*. La Plata, 1958-1962.
- Diario La Prensa*. Buenos Aires, 1958 – 60.
- Diario La Nación*. Buenos Aires, 1957-1962.
- La Res. Revista ilustrada de las carnes argentinas*. 1955 -1965.
- Sociedad Rural Argentina. *Anales*, 1955-1966.

